

BRÜSSZEL HATÁSA

A magyar törvények és az Európai Unió (2006–2014)

Bíró-Nagy András¹ – Galgóczi Eszter²

¹ MTA TK Politikatudományi Intézet

² BCE Politikatudományi Doktori Iskola

ÖSSZEFOGLALÓ

Tanulmányunkban az európaizáció folyamatának közpolitikai aspektusát elemezzük a magyar Országgyűlés törvényei alapján. A 2006 és 2014 közötti két teljes parlamenti ciklus valamennyi törvényét az európaizáció szempontjából feldolgozva, a deskriptív statisztika eszközeivel azt mutatjuk be, hogy az európai szintű közpolitikai döntések és ajánlások milyen mértékben és mely területeken voltak hatással a magyar közpolitikára. A 2006–2010-es és a 2010–2014-es ciklusokat összehasonlítva megállapítható, hogy az Európai Unióval kapcsolatos kormányzati attitűd változása szinte egyáltalán nem jelenik meg a parlamenti törvényalkotásban. Az euroszeptikus retorika és a tényleges parlamenti cselekvés elválhatnak egymástól. Az Európai Unióhoz pozitívan viszonyuló szocialista kormányok és az euroszeptikus 2. Orbán-kormány között elhanyagolható a különbség az európai eredetű törvények tekintetében (36, illetve 34 százalék). Fontos továbbá, hogy a törvényalkotás európaizációja az Orbán-kormány alatt sem korlátozódott a kötelező érvényű uniós jogi aktusok átvételére: 2010–2014 között nem esett vissza a kormányzati proaktivitás eredményeként elfogadott európai eredetű törvények aránya. Ugyanehhez a trendhez illeszkedik, hogy az Európai Unió hatása azokon a közpolitikai területeken is végig kimutatható (és nem csökken) a vizsgált nyolc év folyamán, amelyeken az EU-nak csak támogató hatásköre van. Az európai eredetű jogszabályok parlamenti átfutásának időtartama 2006–2014 között végig hosszabb volt, mint a többi törvény átlagos elfogadási ideje, ez a távolság viszont a 2. Orbán-kormány idején nőtt (miközben a törvényalkotás tempója jóval gyorsabb volt 2010 után). Összességében kijelenthető, hogy a magyar közpolitika európaizációja az Orbán-kormány 2010–2014-es ciklusában sem akadt el, és a kormányzat uniós attitűdjétől függetlenül az európai uniós kontextushoz való alkalmazkodás azokon a közpolitikai területeken is jelen van, amelyeken ez nem lenne kötelező.

Kulcsszavak: európai integráció ■ európaizáció ■ közpolitika ■ törvényalkotás ■ törvényhozás-kutatás ■ euroszepticismus

BEVEZETÉS¹

Az európaizációval kapcsolatos kutatások az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatását tárják fel. Ezek a vizsgálatok koncentrálhatnak arra, hogy az EU hogyan hat a tagállamok politikai rendszerére, intézményeire, az uniós tagként nemzeti szinten meghozott közpolitikai döntésekre és arra is, hogy a

politika puha kontextusa, a normák, értékek, percepciók és narratívák miként változnak annak eredményeként, hogy a nemzeti politika egyben az uniós politikával is folyamatos interakcióban van. Jelen tanulmány – mely az első empirikus kutatás a témában – az európaizáció folyamatának közpolitikai aspektusát elemzi a magyar Országgyűlés törvényei alapján. A 2006 és 2014 közötti két teljes parlamenti ciklus valamennyi törvényét az európaizáció szempontjából feldolgozva, a deskriptív statisztika eszközeivel azt mutatjuk be, hogy az európai szintű közpolitikai döntések és ajánlások milyen mértékben és mely területeken voltak hatással a magyar közpolitikára.²

A két ciklusra kiterjedő időkeret lehetővé teszi nemcsak különböző politikai színezetű, hanem az Európai Unióval kapcsolatos attitűdök terén is markánsan eltérő kormányok összehasonlítását. Az Európai Uniót általánosságban pozitív referenciapontnak tekintő Gyurcsány- és Bajnai-kormányok, illetve a 2010 utáni kormányzása során euroszeptikus húrokat pengető, az Európai Uniót („Brüsszelt”) fő ellenségképei közé emelő Orbán-kormány által elfogadott törvények elemzésével választ kaphatunk arra, hogy a magyar kormányok EU-hoz kapcsolódó attitűdje az uniós jogszabályoknak és ajánlásoknak történő megfelelésben is megjelenik, vagy sem. Nem egyszerűen arra vagyunk kíváncsiak, hogy az euroszeptikus Orbán-kormány számszerűen és arányában is kevesebb európai eredetű/hatású törvényt fogadott-e el, mint Európa-barát elődei, hanem arra is, hogy melyik kormány mennyire volt proaktív az uniós közpolitikai kerethez való alkalmazkodásban. Elemzésünk szempontjából tehát kiemelt hangsúlyt fektetünk arra, hogy megkülönböztessük azokat a törvényeket, amelyeket kötelező jelleggel kellett a magyar viszonyokra adaptálnia a magyar kormányoknak (passzív európaizáció), és azokat a jogszabályokat, amelyeknél a különböző kormányok egyértelműen hivatkoznak európai előzményre, de mégis, a saját döntésükön múlt, hogy a témával foglalkoznak, vagy sem (aktív európaizáció).

Az Európai Unió közpolitikai hatását vizsgáló tanulmányok rendre azt a szempontot is beemelik, hogy az Európai Unióval kapcsolatos skeptikusabb hozzáállás lelassítja-e az európai eredetű törvények elfogadását. Írásunkban mi is választ keresünk arra kérdésre, hogy a 2006–2010-es időszakhoz képest a 2. Orbán-kormány lelassította-e az EU-s eredetű törvények implementációját. A magyar Comparative Agendas Project (CAP) – a kutatásról részletesebben lásd Boda–Sebők (2015)³ – törvényhozási adatbázisának európaizációs aspektusokkal történő újrakódolása által továbbá azt is feltárhatjuk, hogy a különböző közpolitikai területeken született magyar törvények mekkora része európai eredetű. Fontos hangsúlyozni, hogy a CAP-adatbázis a formális implementáció kutatását teszi lehetővé, azt nem, hogy a kivitelezés hogyan sikerült, és a megvalósítás az uniós vagy nemzeti szinteken megcélzott szakpolitikai eredményekkel is járt-e. A magyar törvényalkotás vizsgálata azt teszi kimutathatóvá, hogy melyek azok a törvények, amelyeknél a törvény eredete vagy inspirációja európai szintű volt.

A tanulmány első részében bemutatjuk a kutatás elméleti keretét, mely a közpolitika európaizációjának szakirodalmára épít. Ezt követően megfogalmazzuk vizsgálatunk fő kutatási kérdéseit és hipotéziseit, majd ismertetjük adataink forrását és az alkalmazott módszertant. Az eredményeket a következő négy fő szempont szerint csoportosítjuk: az európai eredetű törvények megoszlása a Gyurcsány- és a Bajnai-kormányok éveit, illetve a 2. Orbán-kormány időszaka alatt, az aktív és a passzív európaizáció mértéke, az egyes közpolitikai területek európaizáltsága, valamint az európai és nem európai eredetű törvények elfogadási ideje az Országgyűlésben. Írásunk végén levonjuk a konklúziókat a magyar törvényalkotás 2006 és 2014 közötti európaizációjáról: Brüsszel hatásáról a magyar törvényekre.

EURÓPAIZÁCIÓ ÉS TÖRVÉNYALKOTÁS – ELMÉLETI ÁTTEKINTÉS

Az európai uniós tagságból fakadó változások, a nemzeti politika alkalmazkodása az európai folyamatokhoz és intézményi keretekhez az 1990-es évektől kezdve a politikatudomány kurrens területévé vált. Az európaizációval kapcsolatos kutatások az Európai Unió hatását vizsgálják a nemzeti politikára, az európai közpolitikai döntések beépülését a nemzeti politika és közpolitika világába (Börzel, 1999). A szakterület klasszikus írásai (többek között Ladrech, 1994; Cowles et al., 2001; Radaelli, 2003; Sedelmeier, 2008; Brouard et al., 2012) egyetértenek abban, hogy egy folyamatról van szó, amelynek empirikus vizsgálata segít megérteni a kormányzás és a közpolitika változásait az Európai Unióban.

Érdemes hangsúlyozni, hogy az EU nem egy önálló aktor, nem egy nemzeti szint felett lebegő technokrata, szupranacionális szereplő, hanem helytállóbb úgy tekinteni rá, mint egy politikai arénára, amelynek számos alakítója van, és alapvető eleme a nemzeti és uniós szintű politikai szereplők, illetve az egyes uniós intézmények közötti interakció. Az uniós szintű jogszabályok, ajánlások nem készen érkeznek valamely távoli szereplőtől, hanem politikai versenyen és konfliktusokon keresztül nyerik el végső formájukat, melynek tehát ugyanúgy részesei a tagállami kormányok, az általuk delegált biztosok által vezetett Európai Bizottság és az EU egyetlen közvetlenül választott intézménye, az Európai Parlament. Mint Goetz (2002: 4.) hangsúlyozza, az európaizáció fogalma alatt nem egyirányú, az uniós szint felől a nemzeti szint felé lezajló folyamatot értünk, hanem alapvetően egy körkörös működést, és az egyes közpolitikákra vonatkozóan is inkább ciklikus változásokról van szó, mintsem az uniós fejlemények hatására történő egyszeri nemzeti szintű lépésekről. Az európaizációs tapasztalatok ugyanis visszahathatnak az uniós közpolitikák későbbi formálására is azzal, hogy a nemzeti szereplők értékelik az európai eredetű törvény végrehajtásának tanulságait, és a tagállami kormá-

nyok (akiket ösztönözhet erre parlamentjük, a civil társadalom, a média vagy a közvélemény nyomása is) szorgalmazhatják az uniós szabályok megváltoztatását (Bulmer–Burch, 2001).

Az európaizáció tehát kétirányú folyamat: a top-down európaizációs kutatási irány az Európai Unió hatását vizsgálja a tagállami intézményekre, közpolitikákra, társadalmi folyamatokra, míg a bottom-up európaizáció a tagállamok hatását méri fel az európai döntéshozatalra vonatkozóan (Radaelli, 2003). A Comparative Agendas Projectben részt vevő nemzetközi kutatók (Brouard et al., 2012) a kérdés top-down aspektusát vizsgálják, jellemzően a nemzeti parlamentek által elfogadott törvényeken keresztül, és jelen kutatás is ehhez az irányzathoz kapcsolódik. Azzal tehát nem foglalkozunk ebben a tanulmányban, hogy az uniós szintű közpolitikai döntések miként születtek meg, vagy a végrehajtás utáni tapasztalatok fényében esetleg hogyan módosultak. Az elemzés fókuszában az európai eredet azonosítása áll a magyar törvényalkotásban.

A CAP-os kutatások által a leggyakrabban használt definíció az európaizáció fogalmára Robert Ladrech (1994: 69.) nevéhez kötődik: *„Az európaizáció olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politikának oly módon, hogy az Európai Unió politikai és gazdasági dinamikái a nemzeti politika- és közpolitika-alkotás (politics and policy-making) szervezeti logikájának részeivé válnak.”* E klaszikus meghatározásra épített Radaelli (2003: 34–36.) is, aki elfogadva azt, hogy az európaizáció a politika logikájának megváltozásával is együtt jár, azt is igyekezett pontosítani, hogy ezek a változások milyen területekre terjedhetnek ki. Az európaizáció három fő területe 1) a politikai struktúrák, intézmények (közigazgatás, jogi struktúrák, kormányközi kapcsolatok, pártok), 2) a közpolitika-alkotás (problémák, eszközök, stílus, erőforrások) és 3) a kognitív-normatív struktúrák (diskurzus, normák, értékek, legitimáció, identitás) átalakulása. Az egyes területek közötti kapcsolat is hangsúlyozandó: a kemény struktúrákon kívül természetesen a kulturális környezet változása is hatással lehet a közpolitikai változások tartalmára. A változó értékek és normák, és az ezeket tükröző közéleti diskurzus módosíthatja egy-egy közpolitikai dilemma interpretációját a pártok számára, formálhatja a politikai érdekeket és preferenciákat. A közpolitikai diskurzus döntő lehet abban is, hogy miként tud egy politikai szereplő legitimációt szerezni az európai eredetű hazai törvények elfogadtatásához vagy éppen elutasításához.

Összességében az európaizáció folyamata során formális és informális szabályok, procedúrák, közpolitikai paradigmák, normák jönnek létre, terjednek el és intézményesednek. Ezeket először uniós szinten definiálják, majd ezt követően beépülnek a tagállami politikai struktúrákba, a közpolitikába és a közéleti diskurzusba. Az európaizáció komplex megközelítéséből következik az is, hogy messze nemcsak a kötelezően átültetendő uniós jogszabályokon keresztül lehet megfogni a folyamatot, hanem azt is vizsgálni kell, hogy mely pontokon lehet beazonosítani azt, amikor egy kormány proaktív módon lép

meg közpolitikai változást az uniós trendekre, célokra, ajánlásokra hivatkozva. Az Európai Unió ugyanis akkor is komoly hatással lehet a nemzeti politikára, ha nincs kötelező érvényű szabályozásra hatásköre (kötelező erejű jogi aktusok: rendeletek, irányelvek, határozatok, nem kötelező erejű jogi aktusok: vélemények, ajánlások). Az Európai Bizottságban (2018) régóta létező törekvés, hogy a tagállami közpolitikák rendszeres monitorozásával és értékelésével, valamint a legjobb gyakorlatok terjesztésével segítse a nemzeti szintű közpolitikák fejlesztését (az Európai Szemeszter keretében adott országspecifikus ajánlások 2011-es elindítása ennek intézményesítésének tekinthető). Az EU-ra tehát lehet egyfajta közpolitikai transzfer (policy transfer) platformként is tekinteni, amely ösztönzi az egyes tagállamok aktív európaizációját. Ezen a ponton érdemes hangsúlyozni, hogy az európaizáció folyamata nem egyenlő a harmonizációval (Radaelli, 2003: 33.). Az európaizáció ösztönzi a nemzeti szintű közpolitikai változást, de nyitva hagyja a sokszínű implementáció lehetőségét. Ezzel szemben a harmonizáció célja csökkenteni a szabályozási sokszínűséget (regulatory diversity). Az európai hatás kutatása tehát nem bizonyos típusú közpolitikai megoldások elterjedését vizsgálja, hanem azt, hogy az uniós jogszabályok és normák milyen módon és milyen területeken jelennek meg a nemzeti szinten – ez a megjelenés azonban a tagállami implementációtól függően sokféle lehet, mivel nem feltétlenül fog minden tagállam azonos közpolitikai megoldással élni.

Azt már a csatlakozás utáni első éveket vizsgáló komparatív tanulmányok (Sedelmeier, 2008; Toshkov, 2008; Steunenberg–Toshkov, 2009; Bachtler et al., 2014) igazolták, hogy az Európai Unió addigi talán legnagyobb kihívása, a keleti bővítés viszonylag zökkenőmentesen történt meg az uniós döntéshozatalba és a végrehajtásba történő beilleszkedés terén. Voltak ugyan jócskán kételemek az új tagállamok felkészültségével kapcsolatban (Falkner–Treib, 2008), de az uniós döntések hazai adaptálása (compliance) terén az első években az új tagállamok még jobban, megbízhatóbban is teljesítettek, mint az EU-15-ök. Kevesebb késés jellemezte az uniós döntések új tagállamok általi belpolitikai alkalmazását, a kötelezettségsegzési eljárásokat pedig jellemzően gyorsabban és korábbi szakaszban zárták a nyugati tagállamoknál (Sedelmeier, 2008: 807.). Az, hogy a bővítéssel nem futott bele az EU egy „keleti problémába”, egyértelműen a csatlakozás előtti felkészülési időszak feltételrendszerének volt köszönhető. Az uniós tagság elérése érdekében a leendő tagállamok kialakították törvényalkotási metódusaikat (legislative capacity), politikai elitjeik pedig egy fontos szocializációs folyamaton estek át, amelynek során elsajátították az EU döntéshozatalával kapcsolatos szükséges tudást, így azt is, hogy miként lehet ebben a rendszerben jól manőverezni. Börzel és szerzőtársai (2017) is kiemelték, hogy az Európai Uniónak a csatlakozás előtt transzformatív ereje van a belépni kívánó tagállamokra. A tagság elérésének ígérete és így a feltételeesség (conditionality) megléte pozitív hatással van az intézményépítésre, amely aztán

a csatlakozás utáni időszakban tartósan megkönnyíti az uniós jog és normák átvételét. A csatlakozás előtti időszak egyértelműen pozitív hatással volt a demokratikus viszonyokra és a kormányzati hatékonyságra a tagjelölt országokban (Cirtautas–Schimmelfennig, 2010; Börzel–Schimmelfennig, 2017). Ezekben az években a tagjelölt országok közpolitikája jelentős részben az *acquis communautaire* adaptálása körül forgott (a korszak fő feladatait és dilemmáit jól mutatja be Ágh, 1999).

A nemzeti törvényalkotás felkészültsége, bejáratottsága és az uniós jog átvételének képességéhez kapcsolódó első pozitív tapasztalatok azért fontosak, mert jelzik, hogy az új tagállamok eltérése az uniós szabályoktól és normáktól, vagy az esetleges késlekedés a tagállami végrehajtás terén elsősorban politikai szándékokon és döntéseken múlik, és nem az adminisztratív kapacitás minőségén. A nemzeti politika mozgásterét egyértelműen növelte továbbá, hogy az EU nyomásgyakorló ereje az implementáció kikényszerítésére jóval kisebb akkor, amikor egy ország már bent van. Az is kiderült az elmúlt években, hogy „Brüsszel” és a tagállami vezetők szembenállása akár belpolitikai népszerűséget is hozhat egyes kormányoknak (Schlipphak–Treib, 2016), ami elviekben szintén vonzóbbá teheti euroskeptikus szereplők számára az uniós jogszabályok és normák implementációjának lassítását vagy az azok szabotálását. Mindezekből jól látszik, hogy a törvényalkotás európaizációjára potenciálisan igen nagy hatással lehet az, hogy egy kormány milyen attitűddel áll az Európai Unióhoz.

Az európaizáció vizsgálata egyben szorosan kapcsolódik az Európai Unió belüli demokratikus deficitről szóló tudományos vitákhoz is (Majone, 1998; Moravcsik, 2004; Hix, 2005). Az utóbbi évtizedekben az erősödő uniós kompetenciák kapcsán ugyanis az európai intézményrendszerben meglévő demokratikus deficit vizsgálata mellett egyre nagyobb szerepet kapnak az európai integráció és a nemzeti törvényalkotás kapcsolatával foglalkozó kutatások. Az utóbbihoz illeszkedő empirikus elemzések gyakran az Európai Bizottság volt elnöke, Jacques Delors 1988-as elhíresült kijelentéséből indulnak ki, és próbálják azt tesztelni (Brouard et al., 2012 nyolc uniós tagállami esettanulmányt is tartalmaz). Delors az Európai Parlamentben mondott beszédében azt jövendölte, hogy „10 év múlva a gazdasági, az adóügyi és szociális tárgyú törvények 80 százaléka európai eredetű lesz” (Töller, 2010). A 80 százalékos Delors-mítosz a politikai viták visszatérő hivatkozási pontja lett, az akadémiai világban pedig beindította a vitákat azzal kapcsolatban, hogy miként lehetne empirikusan mérni a törvényalkotás európaizációját. Az európai integráció hívei az európaizáció magas fokát Európa relevanciájának bizonyítására használják, az Európai Parlament kampányhelyzetben az európai eredetű törvények magas arányát az EP-választások jelentőségének emelésére használja. Az euroszeptikus kritikusok viszont egy rémálom megtestesülését, a már a gyakorlatban is működő európai szuperállamot látják maguk előtt, amely veszélyezteti a

nemzetállamok demokratikus integrációját („a törvényeket már Brüsszelben írják”). Brouard és szerzőtársai (2012) kötetének empirikus tanulmányai azt a célt tűzték ki maguk elé, hogy racionalizálják ezt a vitát, amihez természetesen elengedhetetlenek a pontos adatok. A nyolc uniós tagállamban⁴ végzett kutatások rendre azt az eredményt mutatták ki, hogy az európai eredetű törvények túlsúlyáról szóló hipotézisek cáfolhatók – arányuk az 1986–2008-as időszakban 12 és 35 százalék között mozgott.

Az európaizáció ereje természetesen az uniós és tagállami hatáskörök megszólásától és a nemzeti parlamentek nyitottságától függően eltérő lehet. Ebből következően nem meglepetés, hogy a szakirodalom egységesen fontosnak tekint a törvények szakterületek szerinti bontását és annak elemzését, hogy mely területek európaizálódtak inkább, és melyek kevésbé (Raunio–Wiberg, 2010). A közpolitikai területeken átívelő megközelítés mellett elengedhetetlen a longitudinális vizsgálat is, ami lehetővé teszi, hogy a nemzeti politikai változások, kormányváltások hatását is ki lehessen mutatni az Európai Unió és a nemzeti politika, a nemzeti parlamenti törvényalkotás kapcsolatában.

KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

A magyar törvényalkotás európaizációját a csatlakozás utáni két első, teljes kormányzati ciklus összevetésével vizsgáljuk. A 2006–2010 és a 2010–2014 közötti ciklusok két olyan időszakot fednek le, amikor az egyiket az európai integráció mélyítése iránti szimpátia jellemezte (Gyurcsány-/Bajnai-kormányok),⁵ a másikat pedig az állandósuló euroszkeptizmus és a nemzeti szuverenitás retorikája (2. Orbán-kormány).⁶ A két időszak összehasonlítása lehetővé teszi a különböző uniós attitűddel rendelkező magyar kormányok tevékenységei közötti hasonlóságok és különbségek megismerését az uniós szintű jogszabályok és ajánlások hazai megvalósítása terén. Az alábbi kutatási kérdésekre adott válaszokkal be lehet mutatni, hogy milyen mértékű és mely területeken a legnagyobb az európai eredetű törvények elterjedtsége a magyar törvényalkotásban, és élveztek-e előnyt vagy hátrányt az európai eredetű törvények az elfogadás gyorsaságát illetően a különböző kormányok alatt. Ily módon látható lesz, hogy a kormányok közötti retorika változása a valós kormányzati közpolitikai tevékenységben is tetten érhető-e, vagy éppenséggel a nagyon eltérő politikusi szónoklatok mögött „business as usual” módon ment tovább a hazai törvényalkotás és az uniós politikai környezet viszonya.

Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények mekkora arányban tekinthetők európai eredetűnek. Azt feltételezzük, hogy a más uniós tagállamokban készült kutatásokhoz hasonlóan a magyar esetben is jelentős kisebbségben vannak az európai eredetű törvények. Arra számítunk ugyanakkor, hogy a törvényalkotás európaizációjára hatással lesz

az adott kormány uniós attitűdje, tehát az euroszeptikus Orbán-kormány esetében kisebb lesz az európai eredetű törvények aránya.

Q1: Milyen arányban fogadtak el európai eredetű törvényeket az Országgyűlésben a szocialista támogatású kormányok és a 2. Orbán-kormány idején?

H1: A 2. Orbán-kormány alatt arányaiban kevesebb európai eredetű törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok ciklusában.

Mint az európaizációval kapcsolatos elméleti áttekintésben már jeleztük, az európai eredetű nemcsak a kötelezően átültetendő uniós jogszabályokon keresztül lehet kimutatni, hanem azon törvények esetében is, amelyeknél a kormány proaktív módon, az uniós kényszer hiánya ellenére cselekszik.

Az aktív európaizációs kategóriába azok a jogszabályok tartoznak, melyek a tagállamra nézve nem voltak kötelező érvényűek, mégis proaktívan cselekedett a kormány. Jó példa erre a 2009. évi 37. tv. (az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról), mely nemzetközi – köztük uniós – egyeztetési folyamatok eredményeként létrejött követelmény-rendszereket ültetett át önkéntesen a magyar viszonyok közé: *„Valamennyi mértékadó, nagy nemzetközi szervezet (az ENSZ, az OECD, az EBESZ és az Európai Unió) is mélyrehatóan foglalkozott az erdők, az erdőszet ügyével, gondjaival és ebben az átfogó nemzetközi folyamatban – amelyben Magyarország is tevékeny részt vállalt – alakultak ki azok az önkéntes kötelezettség-vállalások és követelmény-rendszerek, amelyekkel a törvény összhangban van.”*

Passzívnak értelemszerűen azokat a törvényeket jelöltük, melyek kötelezően átemelendők voltak a tagállami jogrendszerbe. Ilyen törvénynek számított az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi 112. tv., mely világossá teszi a magyar jogszabály pontos európai forrását: *„A 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben foglaltak átültethetőségének biztosítására tekintettel azonban a törvény szűkíti a tárgyi hatályát...”*

Előfordult azonban, hogy bár a törvény egy része passzív, de egyben ugyanabban a törvényszövegben proaktív, a tagállami szándékon múló elemeket is tartalmazott – ezekben az esetekben alkalmaztuk a „vegyes” kategóriát. Az Orbán-kormány munka-törvénykönyve (2012. évi 1. tv.) ilyen törvény volt, irányelvek átültetése mellett nem kötelező erejű dokumentumokból (pl. Zöld Könyv) is merített: *„A törvény a Zöld Könyv megjelenése nyomán a tagállamokban kibontakozott tudományos vitákra és az ezek eredményeként megjelent jogalkotási megoldásokra is figyelemmel volt.”*

Mivel a szakirodalomhoz hasonlóan központi jelentőségűnek tekintjük a politikai szándék hatását az európaizációs folyamat proaktív részére, azzal az előfeltevéssel vizsgáljuk meg a 2006–2014-es időszak törvényeit, hogy a 2. Orbán-

kormány alatt az aktív európaizáció kevésbé volt jellemző, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

Q2: Milyen arányban volt aktív és passzív az európaizációs folyamat a 2006–2010 és a 2010–2014-es ciklusokban?

H2: Az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak az aktív európaizációs törvények a 2006–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint a 2. Orbán-kormány idején.

Mivel a két ciklus alatt elfogadott összes törvényt vizsgáljuk, ezzel természetesen lefedjük az összes közpolitikai területet, amelyek között így egyaránt lesznek jogszabályok, melyek kizárólagos uniós hatáskör, megosztott hatáskör és támogató hatáskör alá tartoznak. A kizárólagos hatáskör azt jelenti, hogy az adott területen csak az Európai Unió járhat el. A támogató hatáskör értelmében az EU nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat, amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját – ezeken a területeken tehát a döntés nemzeti szinten marad. A megosztott hatáskör azt jelenti, hogy mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok számára azonban csak akkor nyílik erre lehetőség, ha az EU a hatáskörét nem gyakorolta, vagy kifejezetten eltekint annak gyakorlásától. Elemzésünkben azt vizsgáljuk, hogy a különböző közpolitikai területeken a törvények európai eredetében tükröződik-e az, hogy mennyire erős az EU hatásköre az adott témában. A két ciklus összehasonlításában pedig kiderül, hogy az egyes közpolitikai területeken vannak-e különbségek attól függően, hogy EU-barát vagy euroszeptikus kormánya van az országnak: csak ott vesszük át az uniós trendeket, ahol ezt muszáj?

Q3: Mekkora az európai eredetű törvények aránya az egyes közpolitikai területeken, különös tekintettel azokra a területekre, ahol az EU-nak csak támogató hatásköre van?

H3: Azon közpolitikai területeken, ahol az EU-nak csak támogató hatásköre van, az Orbán-kormány alatt visszaesik az európai eredetű törvények aránya.

A szakirodalomból nemcsak az a feltevés következik, hogy az euroszeptikusabb kormányok kevesebb európai eredetű törvényt fogadnak el, hanem az is, hogy azokat lassabban is teszik. Ebből következően teszteljük azt a gyakori hipotézist, miszerint ha már nincs meg a csatlakozás előtti időszak külső kényszerítő ereje, akkor a politikai szándéktól függően lelassulhat a tagállami implementáció (Falkner–Treib, 2008: 298.). Ennek megfelelően összehasonlítjuk a két vizsgált ciklusban született európai eredetű törvények elfogadási idejét, illetve azt mindkét esetben a nem európai eredetű törvények elfogadásának hosszához is mérjük. Ebből kiderül, hogy a többi törvényhez képest lassult-e az elfogadás tempója a 2. Orbán-kormány alatt.

Q4: Hogyan alakul az európai eredetű törvények elfogadásának időtartama a két ciklus folyamán a nem európai eredetű törvényekhez képest?

H4: A 2. Orbán-kormány alatt lassabban fogadták el az európai eredetű törvényeket a többi törvényhez képest, mint a szocialista kormányok alatt.

ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

A más európai országokban elvégzett kutatásokhoz hasonlóan mi is abból indulunk ki, hogy a magyar Országgyűlés által elfogadott törvények vizsgálata alkalmas módszer arra, hogy kimutassuk az európai kontextus hatását a magyar közpolitikára. A kvantitatív kutatás alapját az MTA TK Politikatudományi Intézetében, a magyar Comparative Agendas Project keretein belül felépített adatbázis szolgáltatta, melynek 2006 és 2014 közötti elemeit az újrakódolás során négy új változóval egészítettük ki (európai eredet azonosítása automatizált kulcsszavas kereséssel, európai eredetű törvények manuális kódolása, aktív és passzív európaizáció vizsgálata, uniós hatáskör szerinti besorolás). A kutatás a 2006–2010, illetve 2010–2014-es parlamenti ciklusokban született törvények szövegét, illetve azok indokolását vizsgálta. Az adatbázis témakörönkénti szűrési lehetősége lehetővé tette, hogy közpolitikai területek szerinti megállapításokat is tegyünk.

Az európai eredetű törvények meghatározásához Brouard et al. (2012) szelekciós módszerét vettük alapul. Európaizált, tehát európai eredetűnek tekinthető minden olyan törvény, melynek szövegezésében vagy indokolásában *explicit módon megjelenik az európai uniós kapcsolat*, és konkrétan hivatkoznak valamilyen módon az európai integrációra (magára az EU-ra, valamelyik EU-s intézményre, ajánlásra, eljárásmodra stb.). A más tagállamokban elvégzett kutatások tanulsága, hogy a pusztán kvantitatív módszer (automatizált, számítógépes kulcsszavas keresés) alkalmazása félrevezető lehet. Az osztrák példa (Jenny–Müller, 2012) szerint a pusztán keresőszavakra leszűkített számítógépes módszer használata az európai hatású törvények túlbecslésével járt volna, mivel ott rendszerint azt is feltüntetik, ha nincs egy törvénynek európai eredete. Mindezt figyelembe véve – az osztrák esettanulmányhoz hasonlóan – kutatásunk az automatizált módszeren túl manuális kódolást is alkalmazott, ami egyben a szimpla kulcsszavakon túlmutató, kvalitatív módszer beemelését is jelentette.

Első lépésben minden egyes törvényről megállapítottuk, hogy utal-e bármilyen formában az Európai Unióra, ehhez 21 – Brouard és szerkesztőtársai (2012) esettanulmányainál egységesen alkalmazott – uniós kulcsszót⁷ futtatunk le. Amennyiben legalább egy kulcsszó tartalmazott az általunk vizsgált szöveg, 1-es jelölést kapott, és 0-val jelöltük azokat, melyekben nem találtunk ilyen kapcsolatot.

Mint említettük, valamely kulcsszó említése azonban önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a törvény valóban európai eredetű is. Ebből következően a következő lépésben minden olyan törvényt megvizsgáltunk, amely tartalmazott legalább egy kulcsszót, és megállapítottuk, hogy a törvény valóban európai eredetű (1), vagy a szöveg egyszerűen csak valamilyen formában említést tesz az Európai Unióról (0).

Az európai eredetű törvényként beazonosított jogszabályok elfogadásának tagállami motivációját három kategóriába soroltuk: megkülönböztettünk (1) aktív, (2) passzív, illetve (3) vegyes törvényeket. A kódolás utolsó fázisában megnéztük, hogy az egyes törvényekre vonatkozóan milyen hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió. Ezen a ponton vettük alapul a CAP-adatbázis szakpolitikai besorolását, és az ott szereplő 23 közpolitikai terület alapján az összes törvényt a következő besorolással láttuk el: (1) kizárólagos hatáskör, (2) megosztott hatáskör, illetve (3) támogató hatáskör. A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan kettős vak kódolással végeztük el, melyek különbözősége esetén egy harmadik elemző döntött a végső kód használatáról.⁸

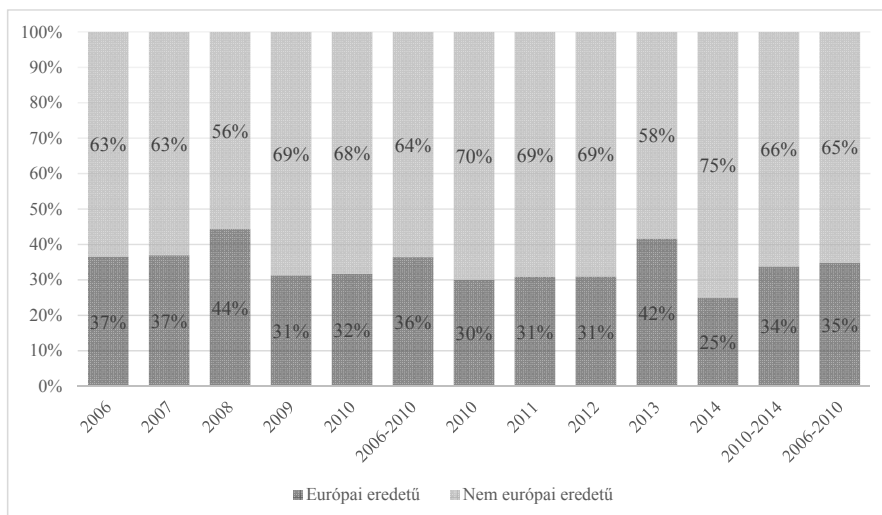
EREDMÉNYEK

A 2006–2014 közötti időszak törvényei azt mutatják, hogy az európai közpolitikai környezet a magyar jogszabályok egy jelentős szeletére hatással van, de nem a többségükre. Ahogy valamennyi eddig született tagállami esettanulmányban, úgy a magyar esetben is azt látjuk, hogy a nemzeti eredetű törvények dominálnak. Az európai eredetű törvények aránya a nyolc év egészében 35 százalék volt (1. ábra). A kutatás kódolásának tanulsága, hogy az osztrák példához hasonlóan a magyar esetben is kiderült, az automatikus kulcsszavas kódolás elinflálja az európaizáció fogalmát. A kézi kódolással való kiegészítés, az EU-s kulcsszavas találatokat kvalitatív szempont szerint is áttekintő módszer pontosabb eredményre vezet. Míg az automatizált módszerrel a törvények 57 százaléka került a találatok közé, addig a ténylegesen európai kapcsolatot mutató törvények aránya ennél jóval alacsonyabb volt: az elfogadott jogszabályok valamivel több mint harmada. A Delors-mítosz tehát a magyar kontextusban is olyan utópikus legendának bizonyult, amelytől a valóság igen távol van. A magyar törvényalkotás európaizációjának mértéke ugyanakkor az eddigi tagállami tapasztalatok fényében magasnak számít. Finnországban és Hollandiában 12, Olaszországban 15, Franciaországban 18, Ausztriában 25, Németországban 26, Luxemburgban 29, Spanyolországban 35 százalék volt az európai eredetű törvények aránya a tagállami esettanulmányokban (Brouard et al., 2012).

Európai eredetű törvények a magyar Országgyűlésben

Előzetes feltevésünk, miszerint a kormányzat uniós attitűdje hatással van az európai eredetű törvények arányára, nem igazolódott. Az általunk vizsgált első ciklusban (2006–2010) a törvények 36 százaléka volt európaizáltnak tekinthető, míg a 2. Orbán-kormány ciklusában (2010–2014) ez az arány 34 százalék volt. Ezekhez az adatokhoz hozzá kell tenni továbbá, hogy 2010–2014 között jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés (852), mint a szocialista kormányok idején (585). Ebből az is látszik, hogy az Orbán-kormány idején szám szerint még több európai eredetű törvényt is fogadtak el (288), mint a megelőző négy évben (213). Meglehetősen stabil továbbá az uniós eredetű törvények aránya akkor is, ha éves bontásban nézzük az adatokat – és ez is igaz mindkét kormányra. A 2014-es választási kampány előtti rövid ülészakot leszámítva egyetlen évben sem esett az európaizált törvények aránya 30 százalék alá, és egyszer sem ment 44 százalék fölé. A gazdasági válság berobbanásának éve, 2008 volt a csúcspontból, azonban az európai eredetű törvények nagy arányát árnyalja az a tény, hogy az MSZP–SZDSZ-koalíció szétesése miatt ebben az évben fogadta el az Országgyűlés a legkevesebb törvényt – így arányaiban felértékelődhettek az európai szintről érkező közpolitikai döntések. 2008-hoz képest 2009-re az európaizált törvények számaránya több mint 10 pontos csökkenést mutat, azonban az adatok elemzésekor az is

1. ábra. Az európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben (százalék, 2006–2010 N=585; 2010–2014 N= 852)



Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

kiderül, hogy az európaizált törvények száma viszont nem csökkent (mindkét évben 51 darab). A Bajnai Gordon vezette válságkezelő kormány tehát semmivel sem fogadott el kevesebb európai eredetű törvényt, mint elődje, de a stabilabb belpolitikai háttér újra megnövelte a belpolitikai eredetű törvények számát. Az Orbán-kormány első két és fél évében (2010–2012) stabilan 30–31 százalék volt az európai eredetű törvények aránya, a kiugró évnek itt 2013 számított (42 százalék), amihez vélhetően hozzájárulhatott, hogy ez volt a 2014–2020-as uniós költségvetési időszakhoz való felkészülés éve is tagállami szinten.

Összességében megállapíthatjuk, hogy nincs érdemi eltérés (mindössze két százalékpont) az európai eredetű törvények arányában a Gyurcsány- és Bajnai-, illetve az Orbán-kormányok között, így az első hipotézisünket cáfolhatjuk. Az Európai Unióval kapcsolatos attitűd nem jelenik meg a különböző kormányok által elfogadott európai eredetű törvények arányában.

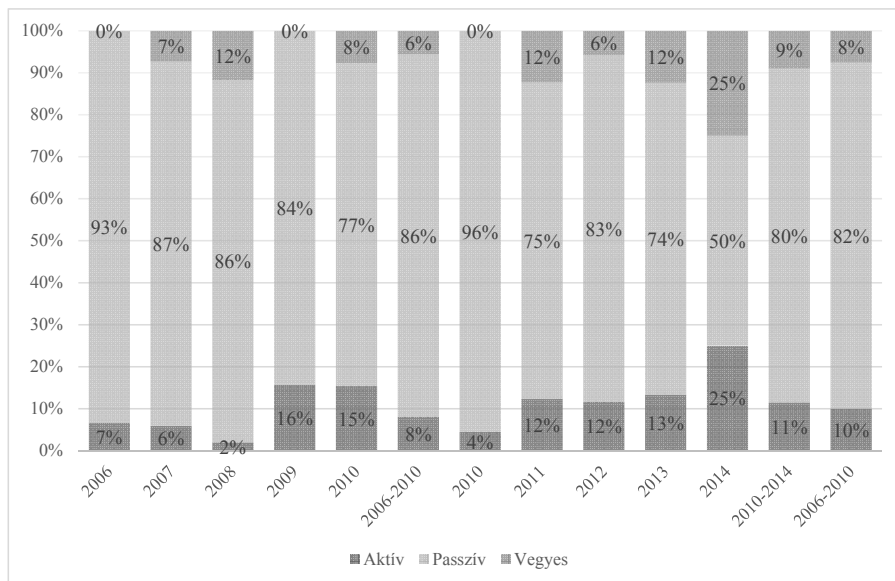
Aktív és passzív európaizáció a magyar törvényalkotásban

A közösségi jog – az Európai Unió jogrendje – különböző minőségű jogi aktusokat foglal magában. Ugyan az uniós jog legfőbb alapelve az EU-s törvények elsődlegessége a tagállamával szemben, nemcsak kötelezően átültetendő (irányelv, rendelet, határozat), hanem nem kötelező érvényű (ajánlás, vélemény) jogi aktusok is születnek. Ezenfelül a tagállamok olykor az európai trendeket követve saját indíttatásból alkotnak az Európai Unióhoz köthető törvényeket. Aktívnak tekinthető, amennyiben a tagállam önszorgalomból alkot európai eredetű törvényeket, és passzívnak, amennyiben ez kötelező érvényű jogi aktusból következik. Egy tagállam jogalkotásában tehát rendszerint egyszerre van jelen az aktív és a passzív európaizáció.

A tagállami jogalkotási motivációt elemezve az látható, hogy az európai hatás kötelező oldala, tehát a passzív kategóriába sorolt törvények aránya magasan meghaladja az aktív, illetve vegyes kategóriába tartozó jogszabályok arányát (2. ábra). A nyolc év alatt minden tizedik európai eredetű törvény volt proaktív kormányzati magatartás eredménye.

Az aktív, illetve vegyes törvények inkább árulkodnak egy tagállam vagy kormányzat magatartásáról, hiszen ezek nem (vagy csak részben) kötelezően áttemelendő törvények, a tagállam önszántából, az európai kerethez való alkalmazkodásából fakadnak. Kapcsolódó hipotézisünkben azt feltételeztük, hogy az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak az aktív európaizációs törvények a 2006–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint a 2. Orbán-kormány idején. Ennek háttere természetesen az, hogy elviekben egy euroszeptikus kormány, amely nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is komolyan veszi az uniós befolyás elutasítását, az EU-tól ma-

2. ábra. Aktív és passzív európai eredetű törvények az Országgyűlésben (százalék, 2006–2010 N= 213; 2010–2014 N=288)



Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

ximum csak a kötelezően átveendő törvényeket hajlandó itthon végrehajtani, míg önszántából nem szívesen alkalmazkodik az európai keretekhez.

Az euroszeptikus kormányzati attitűd ebben az esetben sem nyert alátámasztást az elfogadott törvények jellegében. A 2. Orbán-kormány idején az aktív, illetve a vegyes kategóriákba tartozó törvények aránya meghaladta a szocialista kormányok időszakában tapasztaltakat. Míg a Gyurcsány-/Bajnai-érában az európai eredetű törvények 8 százaléka volt aktív európaizációs folyamat eredménye (további 6 százalék volt vegyes, azaz tartalmazott aktív és passzív elemeket is), addig a 2. Orbán-kormány idején 11 százalék volt a proaktív törvények aránya (és még 9% vegyeset fogadtak el). Itt is hozzá kell tenni, hogy az Orbán-kormány ráadásul – a kétharmados többség segítségével egyfajta törvénygyárként – számszerűen jóval több törvényt fogadott el elődeinél, így a proaktívan elfogadott uniós eredetű törvények között nominálisan még jóval nagyobb is a különbség, a retorikában erősen euroszeptikus kormány javára.

Az Orbán-kormányánál néhány esetben megjelennek ugyanakkor olyan érvelések, amelyek elfogadják ugyan, hogy cselekedjenek nemzeti szinten, de ahhoz megjegyzést fűznek. Jó példa erre a 2013/92. tv., mely annak ellenére dönt költségvetési kiigazításról, hogy azzal nem ért egyet: „Mindazonáltal Ma-

gyarország polgárai komoly és kemény munkát végeztek azért, hogy az ország kikerülhessen a túlzott deficit eljárás alól... Ezért annak ellenére, hogy nem méltányos, igazságos és szükséges az Európai Bizottság legújabb igénye a költségvetés kiigazítására, a Kormány mind a 2013. év, mind a 2014. év államháztartási egyenlegét javító intézkedések meghozataláról döntött.” De született olyan törvény is (2014/5. tv.), amelyben jelezte a magyar kormány, hogy tudatában van a szokásos uniós eljárásrendnek, azzal szemben viszont a saját prioritásai miatt más utat kíván követni: „A tagállamok ratifikációs okmányait csak a ratifikációra felhatalmazó EU tanácsi határozat elfogadását követően helyezhetik letétbe – de Magyarország számára prioritás a megelőző ratifikáció elindítása.”

Az aktív és passzív európaizáció arányai tekintetében nincs érdemi különbség a szocialista kormányok és az Orbán-kormány között, a passzív európaizáció keretében átvett kötelező érvényű törvények erős túlsúlya mellett mindkét ciklusban nagyjából az európai eredetű törvények tizede (a vegyes törvényeket is beszámítva 15–20 százaléka) mögött állt kormányzati proaktivitás. Nem apadt el az európai közpolitikai keretekhez, trendekhez való alkalmazkodás akkor sem, amikor a retorika szintjén egyértelműen euroszeptikus irányba fordult a kormányzati attitűd.

Az európai eredetű törvények közpolitikai területek szerint

A várakozásoknak megfelelően azokon a területeken a legnagyobb az Európai Unió hatása a magyar törvényalkotásra, amelyeken az EU erős hatáskörökkel rendelkezik (1. táblázat). A kizárólagos hatáskörű közpolitikai területeken ez a hatás evidens, de a megosztott hatáskör alá tartozó területeken is potenciálisan nagy ez a befolyás, mivel elsősorban az EU adott közpolitikai területen belüli aktivitásán múlik, hogy mennyi kérdést érinthetnek az uniós szabályozási törekvések. A tagállami proaktivitás legjobb mérőszáma így az, hogy azokon a közpolitikai területeken mi történik, amelyeken az EU-nak mindössze támogató hatásköre van. Az EU ezeken a területeken nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat, amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

Ugyan a nyolc év egészében hajszal híján nem a közlekedéspolitika szerepel az élen (a kizárólagos hatáskörbe tartozó külpolitika került az első helyre, melyen belül nőtt a EU hatása az Orbán-kormány idején), mégis amennyiben a ciklusokat külön-külön vizsgáljuk, ezen a szakterületen találjuk a legmagasabb szinten stabilizálódó arányt (59 és 57 százalék az európai eredetű törvények aránya a két ciklusban). Az ok érthető: a közlekedés ugyan a megosztott hatásköri kategóriába tartozik, az Európai Unió számára a belső piac négy alapszabadsága (a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása miatt) kiemelten fontos szakterületnek minősül. A külpolitikai területen

megnövekedett uniós hatás háttere a szorosabb együttműködés alapját megteremtő, 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés volt, amely létrehozta az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztját és az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ), az EU diplomáciai testületét is.

1. táblázat. Az európai eredetű törvények szakpolitikai bontásban (2006–2014)

Közpolitikai terület	Európai eredetű törvények					Az Európai Unió kompetenciája az adott szakterületen
	2006–2010		2010–2014		2006–2014	
	db	%	db	%	%	
Külpolitika	36	51	38	68	59	Kizárólagos
Közlekedés	19	59	23	55	57	Megosztott
Külkereskedelem	10	63	2	33	55	Kizárólagos
Környezetvédelem	12	57	12	50	53	Megosztott
Pénzügy	31	61	28	44	52	Megosztott
Energia	8	53	14	50	51	Megosztott
Mezőgazdaság	12	50	17	47	48	Megosztott
Bevándorlás	4	36	4	50	42	Megosztott
Egészségügy	8	35	12	46	41	Támogató
Igazságügy	15	24	36	36	32	Megosztott
Makrogazdaság	16	27	29	34	31	Megosztott*
Emberi jogok	9	43	7	18	27	Megosztott
Munkaügy	7	27	8	28	27	Megosztott
Oktatásügy	7	27	6	23	25	Támogató
Honvédelem	2	17	6	27	24	Megosztott**
Technológia	2	13	9	29	23	Megosztott
Lakásügy	1	13	6	21	19	Megosztott
Szociálpolitika	2	17	4	18	18	Megosztott
Kultúrpolitika	1	100	3	14	18	Támogató
Kormányzati működés	10	15	22	17	16	Támogató
Állami földtulajdon	1	8	2	7	8	Megosztott
Összesen	213	36	288	34	35	–

Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

*Megjegyzés: * A vámunióval és a versenyszabályokkal kapcsolatos döntésekben az EU-nak kizárólagos hatásköre van. ** A kategóriába egyszerre tartoznak olyan, nemzetközi kapcsolatokat lefedő törvények, melyek a kizárólagos hatáskörbe tartoznak, valamint a nemzetbiztonságot érintő jogszabályok, melyekben az EU-nak csak támogató hatásköre van.*

Alapvetően erősen európaizált közpolitikai területnek tekinthetjük a környezetvédelmet, illetve az energiapolitikát, melyeken legalább 50 százalékos arányban találunk mindkét ciklus során európai eredetű törvényeket. Mutat kilengéseket, de összességében szintén jelentős az európai eredetű törvények aránya a külkereskedelem területén (a nyolc év átlagában 55 százalék). Ettől csak kevéssé marad el az egyik leghagyományosabb közös politika, az agrárpolitika (48 százalék 2006–2014 között). Jelentős továbbá az EU hatása a pénzügypolitikára, még úgy is, hogy Magyarország nem tagja az eurózónának. A pénzügyi-gazdasági válság legsúlyosabb éveit lefedő 2006–2010-es ciklusban a megosztott hatáskörű pénzügyi területen az európai eredetű törvények aránya 61 százalék volt, ami a ciklus egészében a második leginkább európaizált közpolitikai területtette a pénzügyet. Az Orbán-kormány alatt az EU hatása arányaiban ennél kisebb volt a pénzügyi területen (44 százalék), de tartósan jelentős uniós befolyást mutat a nyolc év átlagában 52 százalékos európaizációs arány.

Természetesen a támogató hatáskör kategóriájába tartozó közpolitikákat találunk a rangsor vége felé (kultúra, kormányzati működés), de a várakozásainkhoz képest érdemes kiemelni az egészségügy és az oktatás témáit, melyek több megosztott hatáskörű szakpolitikát is megelőztek (honvédelem, technológia, lakásügy, szociálpolitika). Az egészségpolitikában a nyolc év alatt a törvények 41 százaléka volt európai eredetű, ami igen magasnak számít ahhoz képest, hogy az EU nem fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat. Ezzel az egészségügy a tíz leginkább európaizált terület közé is befért.

Kutatási kérdésünk szempontjából a legfontosabb szempont, hogy a támogató hatáskörű közpolitikai területeken visszaesett, esetleg teljesen meg is szűnt az európai eredetű törvények elfogadása az Orbán-kormány alatt, vagy sem. Adataink világosan jelzik, hogy nem következett be ilyen változás 2010–2014 között a korábbi négy évhez képest. Meglehetősen stabil volt az európai eredetű törvények aránya az oktatás (27 és 23 százalék a két ciklusban), a kormányzati működés (15 és 17) területein, az egészségügyben pedig még érdemben nőtt is az európai hatás (35 és 46 százalék).

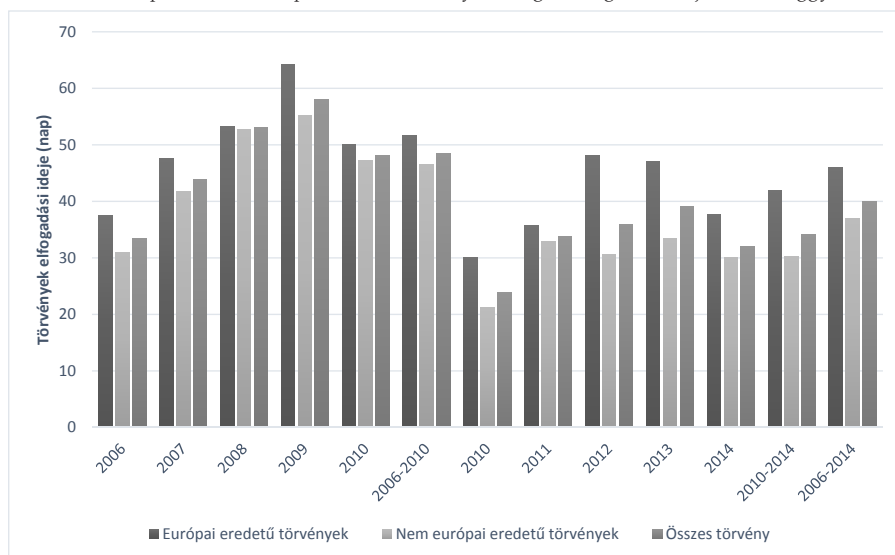
Az európai eredetű törvények elfogadásának hossza

A törvények elfogadási idejének vizsgálata jó indikátora annak, hogy az egyes parlamenti ciklusokban az éppen regnáló kormánypártok mennyire tartják fontosnak az európai jogszabályok és normák átültetését a magyar jogrendbe. Az adatok azt mutatják, hogy mindkét általunk vizsgált parlamenti ciklusban hosszabb időt vett igénybe az európai eredetű törvények elfogadása a nem európai törvényekhez képest (3. ábra). Az a szocialista kormányokról és a 2. Orbán-kormányról is kijelenthető, hogy az európai eredetű törvények elfogadá-

sa nem élvezett prioritást, mindkét időszakban azokat a jogszabályokat fogadták el gyorsabban, amelyek a nemzeti politikából eredtek, nem az európai közpolitikai kontextusból.

A különbség azonban ott jelentkezik, hogy az Orbán-kormány időszakában nőtt a különbség a nem európai eredetű és az európai eredetű törvények elfogadási idejében. A 2006–2010-es ciklusban átlagosan öt nappal vett több időt igénybe (a többi törvény átlagos 47 napjához képest 52-t) egy európai eredetű törvény elfogadása, míg 2010–2014 között ez a lemaradás 12 napra nőtt (42 nap alatt mentek át átlagosan a többi törvényhez szükséges 30 nappal szemben).

3. ábra. Az európai és nem európai eredetű törvények átlagos elfogadási ideje az Országgyűlésben



Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

A 2006–2010-es ciklus folyamán minél nehezebb politikai helyzetbe kerültek a kormányok (2008-ban fel is bomlott a koalíció), úgy vett átlagosan egyre hosszabb időt igénybe a törvények elfogadtatása. Ez a folyamat lassította az EU-s normák átültetésének folyamatát is. A kétharmados Fidesz–KDNP-kormány általában véve gyorsabban, olajozottabban vitte át akarát az Országgyűlésen: átlagosan két héttel rövidebb volt egy törvény átfutása (34 nap), mint négy évvel korábban (48 nap). Ebből következően nem meglepő, hogy ha pusztán az elfogadás átlagos hosszát nézzük, akkor rövidebb idő alatt mentek át az európai eredetű törvények is, mint a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok idején, de a távolság nőtt az európaizált és nem európaizált törvények között. A parlamenti elfogadás hosszára vonatkozó hipotézisünk tehát igazolódott – azzal

a megjegyzéssel, hogy 2010 után a törvényalkotás tempója általában véve jelentősen felgyorsult. A többi törvényhez képest az európai eredetű törvények hátrébb kerültek a prioritások sorában, nőtt a távolság az európai és nem európai eredetű törvények elfogadásának hossza között, az európaizált törvények hátrányára.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányunkban az Európai Unió hatását vizsgáltuk a magyar törvényalkotásra azon törvények alapján, amelyekben kimutatható a közvetlen kapcsolat az uniós jogi aktusok és normák, illetve a magyar közpolitikai döntések között. Az Országgyűlésben 2006–2014 között elfogadott törvények 35 százaléka volt európai eredetű, ami az eddigi nyugat-európai esettanulmányokhoz képest magas aránynak számít, ám mégis jelzi, hogy a Magyarországon születő törvények jelentős többségéhez az Európai Uniónak nincs köze. Nagy kilengések sem jellemzik az egyes éveket európaizációs szempontból: a nyolc év folyamán jellemzően a 30–44 százalékos sávban mozgott az európai eredetű törvények aránya. A 2006–2010-es és a 2010–2014-es ciklusokat összehasonlítva kijelenthetjük, hogy az Európai Unióval kapcsolatos kormányzati attitűd változása szinte egyáltalán nem jelenik meg a parlamenti törvényalkotásban. Ez a következtetés azt mutatja, hogy az euroszeptikus retorika és a tényleges cselekvés elválhatnak egymástól, hasonlóan ahhoz, ahogy ez korábban az Európai Parlamentben az Európai Néppárt soraiban túlnyomó többségében lojálisan szavazó fideszes képviselők esetében is kiderült (Bíró-Nagy, 2018).

Az Európai Unióhoz pozitívan viszonyuló szocialista kormányok és az euroszeptikus 2. Orbán-kormány között elhanyagolható a különbség az európai eredetű törvények tekintetében (36, illetve 34 százalék), és ezt még tovább árnyalja, hogy az Orbán-kormány jóval több törvényt fogadott el 2010–2014 között, mint elődei a megelőző négy évben, így számszerűen még több európai eredetű törvény is született ebben az időszakban. Fontos továbbá, hogy a törvényalkotás európaizációja az Orbán-kormány alatt sem korlátozódott a kötelező érvényű uniós jogi aktusok átvételére. 2010–2014 között sem esett vissza a kormányzati proaktivitás eredményeként elfogadott európai eredetű törvények aránya, sőt valamelyest még emelkedett is az aktív és vegyes kategóriába tartozó jogszabályok aránya az európai eredetű törvények között (14 százalékról 20 százalékra). A passzív európaizáció törvényszerű túlsúlya mellett tehát a magyar törvényalkotás állandó része az aktív európaizációs folyamat is.

Ugyanehhez a trendhez illeszkedik, hogy az Európai Unió hatása azokon a közpolitikai területeken is végig kimutatható (és nem csökken) a nyolc év folyamán, amelyeken az EU-nak csak támogató hatásköre van, tehát nem tud

kötelező érvényű jogi aktust hozni. Az EU hatása természetesen azokban a szakpolitikákban a legerősebb, amelyeken kizárólagos vagy megosztott hatásköre van. A közlekedés, a külpolitika, a külkereskedelem, a környezetvédelem, az energiapolitika, a pénzügy és a mezőgazdaság kifejezetten európaizált közpolitikai területeknek számítanak: az európai eredetű törvények aránya e témákban a nyolc év átlagában közel 50 százalékos vagy még magasabb. A támogató hatáskör alá tartozó területeken ennél természetesen alacsonyabb, de ugyanakkor fontos, hogy a szocialista kormányokhoz képest ezeken a közpolitikai területeken is a korábbi szinten maradt az EU hatása az Orbán-kormány alatt – az egészségügy terén pedig még nőtt is. Nem csak annyi jogszabályt veszünk át, amennyit muszáj, és nem csak azokon a területeken, ahol ez kötelező – ez igaz a Gyurcsány-, a Bajnai- és az Orbán-kormány esetében egyaránt.

Az egyes kormányok politikai beállítottságától és uniós attitűdjétől független az is, hogy az európai eredetű törvények hátrébb vannak a törvényalkotási prioritások között, mint a nem európai eredetű törvények. Az európai eredetű jogszabályok parlamenti átfutásának időtartama mindkét vizsgált ciklusban hosszabb volt, mint a többi törvény átlagos elfogadási ideje, de fontos hozzátenni, hogy ez a távolság a 2. Orbán-kormány idején nőtt (a 2006–2010-es 5 napról a 2010–2014-es ciklusban 12 napra). Az Orbán-kormány alatt általában véve igaz, hogy a teljes törvényalkotási gépezet jelentősen felgyorsult – a szocialista támogatású kormányok ciklusához képest átlagosan két héttel kevesebb idő alatt futott át egy törvény az Országgyűlésen –, de az európai eredetű törvényeket ez kevésbé érintette.

További ciklusokra kiterjedő kutatásokra lesz szükség annak megállapításához, hogy a magyar törvényalkotás európaizációja a későbbiekben, az Európai Unió és az Orbán-kormány szembenállásának éleződésével változott, vagy folytatódtak azok a stabilitást tükröző trendek, amelyeket a 2006–2010-es és a 2010–2014-es időszakról empirikusan kimutattunk. Szintén érdekes új aspektusokat hozhat be az Európai Unió magyar közpolitikára gyakorolt hatásának vizsgálatába az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásai hazai implementációjának tételes feltárása, vagy a magyar kormányok és az Európai Bizottság között lezajlott kötelezettségszegési eljárások elemzése is. Utóbbi teheti a leginkább kézzelfoghatóvá a politikatudomány számára az igazán konfliktusos közpolitikai zónákat. Az viszont biztosan már most állítható, hogy a magyar közpolitika európaizációja az Orbán-kormány 2010–2014-es ciklusában sem akadt el, az európai eredetű törvények aránya hasonló volt a korábbi időszakhoz, és a különböző kormányok uniós attitűdjétől függetlenül az európai uniós kontextushoz való alkalmazkodás azokon a közpolitikai területeken is jelen van, amelyeken ez nem lenne kötelező.

JEGYZETEK

- ¹ E publikáció a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. Bíró-Nagy András támogatott kutatásának címe: Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára.
- ² Az adatbázis építésében és az adatok feldolgozásában nyújtott segítségéért köszönettel tartozunk Szedlacsek Eszternek és Vermes Ádámnak.
- ³ A magyar CAP-projektről további információk, adatbázisok és tanulmányok elérhetők a cap.tk.mta.hu honlapon.
- ⁴ A törvényalkotás európaizációját a következő nyolc országban végezték el azonos módszertan mellett: Ausztria, Finnország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Spanyolország.
- ⁵ Az időszak EU-barát hozzáállására talán a legjobb példa a Lisszaboni Szerződés parlamenti ratifikálása, melyet a Gyurcsány-kormányt támogató koalíció az Európai Unióban elsőként tett meg 2007. december 17-én, a dokumentum aláírása után mindössze négy nappal.
- ⁶ Ennek az időszaknak volt emblemikus eseménye Orbán Viktor 2012. március 15-i beszéde, mely a „nem leszünk gyarmat” szlogenről híresült el. Ugyanebben a beszédében a magyar miniszterelnök Brüsszelt az egykori Szovjetunió birodalmi központjához, Moszkvához hasonlította.
- ⁷ A 21 kulcsszó: Európai Unió, EU, Európai Közösség, EK, Európai Gazdasági Közösség, EKG, Közös Piac, Egységes Piac, Európai Piac, Európai Szén- és Acélközösség, ESZAK, Európai Atomenergia Közösség, EAK, Euratom, Európai monetáris unió, EMU, Európai monetáris rendszer, EMS, irányelv, közösségi jog, európai jog.
- ⁸ A két ciklusban (2006–2014) összesen 1437 törvényt dolgoztunk fel a kettős vak kódolás módszerével. A kódolás során az egyezési arány 97% volt, az esetek 3%-ában volt szükség harmadik kutatói döntésre.

IRODALOM

- Ágh, A. (1999): 'Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession'. *Journal of European Public Policy*, 6, no. 5: 839–54.
- Bachtler, J. – Mendez, C. – Oraže, H. (2014): 'From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy'. *European Planning Studies*, 22, no. 4: 735–57.
- Bíró-Nagy A. (2018): *Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat – MTA TK PTI.
- Boda Zs. – Sebők M. (2015): Előszó. A Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf. 4. sz. 33–40.
- Börzel, T. (1999): 'Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain'. *Journal of Common Market Studies*, 39, no. (4): 573–96.
- Börzel, T. A. – Dimitrova, A. – Schimmelfennig, F. (2017): 'European Union Enlargement and Integration Capacity: Concepts, Findings, and Policy Implications'. *Journal of European Public Policy*, 24, no. 2: 157–76. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265576>.

- Börzel, T. A. – Schimmelfennig, F. (2017): Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24, no. 2: 278–296, <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265574>
- Brouard, S. – Costa, O. – König, T. (eds.) (2012): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. Springer, New York.
- Bulmer, S. – Burch, M. (2001): 'The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective'. In: G. Schneider – M. Aspinwall (eds.): *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 73–96.
- Cirtautas, A. M. – Schimmelfennig, F. (2010): 'Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance'. *Europe-Asia Studies*, 62, no. 3: 421–441.
- Cowles, M. G. – Caporaso, J. – Risse, T. (eds.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca–London, Cornell University Press.
- Európai Bizottság (2018): Az Európai Szemeszter. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_hu
- Falkner, G. – Treib, O. (2008): 'Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 46, no. 2: 293–313. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00777.x>.
- Goetz, K. (2002): 'Four worlds of Europeanisation', Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Turin, Italy, 22–7 March 2002.
- Hix, S. (2005): Legislative Politics. In: Hix, S. (ed.): *The Political System of the European Union*. Macmillan, Houndsmills, 72–110.
- Jenny, M. – Müller, W. C. (2012): Measuring the „Europeanization” of Austrian Law-Making: Legal and contextual factors. In: Brouard, S. – Costa, O. – König, T. (eds.): *The Europeanization of Domestic Legislatures*. Springer, New York, 39–58.
- Ladrech, R. (1994): 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France'. *Journal of Common Market Studies*, 32, 69–88.
- Majone, G. (1998): Europe's „democratic deficit”: the question of standards. *European Law Journal*, 4, no. 1: 5–28.
- Moravcsik, A. (2004): Is there a „democratic deficit” in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition*, 39, no. 2: 336–363.
- Radaelli, C. (2003): 'The Europeanization of Public Policy'. In: K. Featherstone – C. Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 27–56.
- Raunio, T. – Wiberg, M. (2010): How to measure Europeanization of a national legislature? *Scandinavian Political Studies*, 33, no. 1: 74–92.
- Schlipphak, B. – Treib, O. (2017): 'Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding'. *Journal of European Public Policy*, 24, no. 3: 352–65. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1229359>.
- Sedelmeier, U. (2008): 'After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe'. *Journal of European Public Policy*, 15, no. 6: 806–825.

- Steunenberg, B. – Toshkov, D. (2009): 'Comparing Transposition in the 27 Member States of the EU: The Impact of Discretion and Legal Fit'. *Journal of European Public Policy*, 16, no. 7: 951–70. <https://doi.org/10.1080/13501760903226625>.
- Toshkov, D. (2008): 'Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe'. *European Union Politics*, 9, no. 3: 379–402. <https://doi.org/10.1177/1465116508093490>;
- Töller, A. E. (2010): Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies*, 48, no. 2: 417–444.